

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER CUMPLE QUINCE AÑOS: ¿CELEBRACIÓN O DESPEDIDA?

Luciano Pezzano

I. Introducción

A quince años de su creación por la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados, y a once de su adopción por las Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre 2005, la Responsabilidad de Proteger (RDP) sigue planteando más interrogantes que respuestas.

La estructura de tres pilares desarrollada por el Secretario General (SG) Ban Ki-moon como parte de su estrategia de hacer efectiva la RDP revela que si bien hay un consenso respecto del primero de ellos, es decir, la responsabilidad que cabe a cada Estado, y hay un acuerdo conceptual respecto del segundo (en cuanto a reconocer que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de asistir a los Estados para que protejan a su población), subsisten aún las dudas y objeciones respecto del tercer pilar, el que implica, en última instancia, la intervención armada para proteger a las poblaciones cuando sea evidente que las autoridades nacionales no lo hacen.

La experiencia de Libia en 2011, vista en su momento como el primer caso claro de adopción de medidas en virtud del tercer pilar, pero cuyas consecuencias despertaron numerosas críticas, más la inacción de la comunidad internacional en Siria contribuyeron notablemente a minar la confianza en la RDP y su efectividad.

En esta ponencia nos proponemos analizar los últimos desarrollos en materia de RDP en las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a su tercer pilar, y las dificultades para lograr un consenso en torno al concepto, dificultades que en nuestra opinión no sólo no son resueltas sino alimentadas por la estrategia del SG.

II. La situación hasta 2015

Es sabido que el concepto de RDP fue acuñado por la Comisión de Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en 2001 (CIISE, 2001), como respuesta al interrogante con el que el SG Kofi Annan interpeló a los Miembros de las Naciones Unidas luego de la intervención de la OTAN



en Kosovo en 1999, sin la autorización del Consejo de Seguridad (CS). Tras un camino no exento de dificultades, la RDP logró instalarse en las Naciones Unidas merced a dos informes presentados a los Estados Miembros con miras a la Cumbre Mundial 2005, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, las Oportunidades y el Cambio, y el informe del propio SG. Ambos hicieron propia la RDP y recomendaron su adopción por la Cumbre, la que se efectuó en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la misma (DF) aprobado por la Asamblea General (AG), en los siguientes términos:

“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (Asamblea General, 2005: 33).

Desde entonces, la RDP experimentó un proceso de desarrollo dentro de la Organización, que en otro lugar (Pezzano, 2016: 77) hemos dividido en tres períodos, a partir de la descripción y observación de las posiciones de los actores internacionales que intervinieron e intervienen en el mismo. Denominamos al primero como período de *expansión* (2005-2008), porque detectamos, luego de la adopción de la RDP en el DF, y no obstante las dificultades experimentadas (que no



fueron pocas: escasos avances concretos, desacuerdos sobre numerosos aspectos, la intención de algunos de retrotraer la situación al momento anterior a la Cumbre –lo que Evans llama “remordimiento de comprador” (Evans, 2008)– y el fracaso de la invocación en Darfur¹), una lenta, pero constante expansión en la adopción del lenguaje de la RDP por parte de los órganos de las NU y de sus Estados Miembros. Es significativa en el período la adopción formal por el CS en su resolución 1674 (2006), sobre protección de civiles en conflictos, tema que si bien presenta notorias diferencias con la RDP, ha sido el principal ámbito de discusión de la RDP en los debates del órgano. La expansión, entonces, fue de carácter *conceptual*, afirmando su valor como *idea*.

El segundo período es llamado de *consolidación* (2009-2011) y se inicia en el ámbito de lo conceptual, con la incorporación plena del lenguaje de la RDP en el ámbito de la Organización, sobre todo debido a la estrategia del SG para hacer efectivo el concepto y los sucesivos debates al respecto. Esta estrategia fue delineada por el SG a partir de su seminal discurso en Berlín de 2008 (Ban, 2008), y sobre todo gracias al aporte de su primer asesor especial sobre la RDP, Edward Luck, y está basada en dos principales puntos: por un lado un enfoque “estrecho pero profundo” acerca de una RDP limitada los cuatro crímenes y actos mencionados en el DF, pero con un amplio margen de herramientas para poder ser ejercida tanto por los Estados como por la comunidad internacional; por el otro, una estructura de tres pilares iguales entre sí: la RDP que incumbe al Estado; asistencia internacional y formación de capacidad; y respuesta oportuna y decisiva. Es evidente que los aspectos más polémicos de la RDP, que interesan a los efectos de nuestro análisis, se encuentran en este último pilar. Desde lo procedimental, la estrategia del SG comprende la presentación de un informe anual a la AG, que, salvo el primero de ellos en 2009, no se debate en una sesión formal del órgano, sino en un diálogo interactivo de carácter informal. Este sistema flexible permite al SG un

¹ Sobre Darfur y la RDP, v. Cervell Hortal, María José (2010): *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Comares, Granada; Charity, Matthew H. (2011): “The Criminalized State: The International Criminal Court, the Responsibility to Protect, and Darfur, Republic of Sudan”, *Ohio Northern University Review* Vol. 37, pp. 67-110; Feinstein, Lee (2007): *Darfur and Beyond. What is Needed to Prevent Mass Atrocities*. Council on Foreign Relations, New York; Glanville, Luke (2011c): “Darfur and the responsibility to protect”, *The International Journal of Human Rights* Vol. 15 N°3, pp. 462-480; Lucci, Juan José (2012): “La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: los casos de Darfur, Myanmar y Siria”, *Pensamiento Propio* N°35, pp. 45-82; Mills, Kurt (2009): “Vacillating on Darfur: Responsibility to Protect, to Prosecute, or to Feed?”, *Global Responsibility to Protect* Vol. 1, pp. 532-559; Matthews, Max W. (2008): “Tracking the Emergence of a New International Norm: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Boston College International and Comparative Law Review* Vol. 31 N°1, pp. 137-152; Waal, Alex De (2007): “Darfur and the failure of the responsibility to protect”, *International Affairs* Vol. 83, N°6, pp. 1039-1054; Benjamin, Dave (2010): “Sudan and the resort to regional arrangements: putting effect to the responsibility to protect?”, *The International Journal of Human Rights* Vol. 14 N°2, pp. 233-245.



gran control sobre el propio proceso, escogiendo –junto a sus asesores– el aspecto del tema a tratar en cada informe y “escapando” así a la decisión de los Estados, no obstante advertirse, como se verá, ciertas falencias en esta estrategia.

La consolidación conceptual que apuntamos en este período también va más allá, por cuanto en el mismo se produjo la primera adopción de medidas colectivas en virtud del tercer pilar, materializadas en la adopción de la resolución 1973 (2011) del CS sobre la situación en Libia², que representó el pico máximo de consenso en torno a la RDP.

Las críticas a las experiencias en África –particularmente en Libia y, en menor medida, Côte d’Ivoire– motivaron el tercer período (2011-2015), de moderación, porque el entusiasmo de las posibilidades de implementación de la RDP mermó en varios actores, pero no su apoyo conceptual a la idea, y de reflexión, porque en lugar de reducirse, se ampliaron y profundizaron los debates, en los que la iniciativa brasileña de la “Responsabilidad al Proteger” RAP apareció como uno de los principales aportes. Inspirada en las experiencias en África, la RAP está destinada a mejorar la implementación del tercer pilar. Entre otras cosas, plantea que el uso de la fuerza es el último recurso; se hace eco de los posibles abusos de la RDP y de la persecución de fines diferentes a la protección, como los cambios de régimen; propone un “conjunto acordado de principios fundamentales, parámetros y procedimientos”, para que la comunidad internacional pueda “dar muestras de una gran responsabilidad al facilitar la protección” (Naciones Unidas, 2011) en ejercicio de su RDP, que incluyen, como propuesta más innovadora, la creación de un mecanismo

² Sobre Libia y la RDP, v., i. a., ALMUSTAFA, Maisaa, CINQ-MARS, Evan y REDDING, Matthew (2013): “The responsibility to protect: ensuring the norm’s relevance after Libya, Côte d’Ivoire and Syria”, *CIGI Junior Fellows Policy Brief* N°10; Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D. (2011): “The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs* Vol. 87, N°4, pp. 825-850; Chesterman, Simon (2011): “Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya”, *Public Law & Legal Theory Research Paper Series* N°11-35; Dembinski, Matthias y Reinold, Theresa (2011): “Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives”, *PRIF-Report* N°107; Domínguez Meyer, Jason (2011): “From paralysis in Rwanda to boldness in Libya: has the international community taken ‘responsibility to protect’ from abstract principle to concrete norm under international law?”, *Houston Journal of International Law* Vol. 34 N°1, pp. 87-107; Fernández Ruiz-Gálvez, Encarnación (2011): “Intervención en Libia: la responsabilidad de proteger a debate”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. N° 22, pp. 76-113; Garrigues, Juan (2011): “Libia, del precedente positivo a la frustración colectiva”, *Revista CIDOB* N°37, pp. 1-5; Henderson, Christian (2011): “International measures for the protection of civilians in Libya and Côte d’Ivoire”, *International and Comparative Law Quarterly* Vol. 60, pp. 778-788; Williams, Paul R. y Popken, Colleen (2011): “Security Council Resolution 1973 on Libya: A Moment of Legal & Moral Clarity”, *Case Western Reserve Journal of International Law* Vol. 44 N° 1/2, pp. 225-250; Zifcak, Spencer (2012): “The responsibility to protect after Libya and Syria”, *Melbourne Journal of International Law* Vol. 13, pp. 1-35.



de supervisión y rendición de cuentas de parte de quienes hacen uso de la fuerza autorizados por el CS.

Durante este desarrollo, podemos efectuar una clasificación de las posiciones de los actores internacionales. La misma es tripartita: en un extremo, los actores favorables a la RDP; en el otro, los opositores; finalmente, aquellos actores que sin ser completamente críticos tampoco respaldan el concepto en su totalidad, o promueven interpretaciones diferentes del mismo.

El primer grupo es el más numeroso, y reúne a la gran mayoría de Estados, provenientes de todas las regiones del mundo y de todos los grados de desarrollo, elemento que no puede ser soslayado en el análisis: si bien se encuentran numerosos Estados occidentales en este grupo (Canadá, numerosos Estados europeos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros), también hallamos muchos Estados de América Latina, gran número de Estados africanos (con Rwanda a la cabeza), algunos Estados árabes (como es el caso de Jordania), y varios del sudeste asiático (como Corea y Singapur). También encontramos a las organizaciones regionales que han participado en los debates de las NU, concretamente, la UE y la UA y a las organizaciones de la sociedad civil representadas en la *International Coalition* y en el *Global Centre*. Finalmente, pero no menos importante, consideramos pertinente incluir como un actor favorable a la RDP al SG o, mejor dicho, a *los* SG, pues tanto Kofi Annan como Ban Ki-moon son piezas clave en el desarrollo de la RDP en las NU.

El segundo grupo de actores es un reducido pero firme conjunto de Estados de sólidas posturas críticas con numerosos rasgos en común. Estos rasgos incluyen: señalar los posibles riesgos de abuso y selectividad en la implementación del concepto; la falta de legitimidad y transparencia del CS para la adopción de decisiones al respecto; la incompatibilidad de la RDP con la soberanía y el principio de no intervención; la insistencia en la falta de acuerdo sobre la RDP y la necesidad de que la AG siga discutiendo el concepto antes de proceder a su implementación.

El tercer grupo de posiciones es menos homogéneo, pero sí presenta un rasgo en común: los Estados aceptan algunos elementos de la RDP, pero tienen dudas respecto de otros, particularmente, del tercer pilar. Los Estados asiáticos (Myanmar, Malasia, Vietnam y Sri Lanka) en particular, se preocupan por compatibilizar la RDP con su propia visión de la soberanía. China y Rusia, además de compartir esta visión, insisten en la necesidad de que las medidas coercitivas en virtud del tercer pilar sean adoptadas por el CS; aunque esta es la única alternativa posible en virtud del lenguaje del



DF y las disposiciones de la Carta, la preocupación de estos Estados parece ser asegurar su participación clave en el proceso de toma de decisiones del CS, como miembros permanentes del mismo.

Los Estados norafricanos (Egipto y Túnez), así como Uganda y San Vicente y las Granadinas concentran sus dudas, en cambio, en los peligros de abuso y selectividad a los que la RDP podría dar lugar. En el caso de Pakistán, aunque acepta los dos primeros pilares, insiste en el respeto de la soberanía y la integridad territorial, e identifica el tercer pilar de la RDP con la intervención humanitaria.

El desarrollo de la RDP en las NU muestra una manifiesta dicotomía: por un lado, una clara consolidación conceptual, que la revela como un concepto que permite dar un marco de análisis a graves situaciones humanitarias que impliquen la comisión de alguno de los cuatro crímenes o actos enunciados en el DF, ocupa un lugar propio en la agenda internacional, su lenguaje no deja de utilizarse y su primer pilar no aparece cuestionado por ningún actor relevante. Por el otro, una evidente serie de obstáculos en la implementación del concepto que demuestran la imposibilidad de pasar de las palabras a los hechos.

A continuación, pasaremos a reseñar el período 2015-2016, para analizar si en el mismo se produjo algún avance concreto o si, por el contrario, estos rasgos se mantuvieron.

III. Los debates en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en 2015-2016

El 8 de septiembre de 2015, la AG celebró su séptimo diálogo interactivo sobre la RDP, tras la presentación del informe del SG titulado “Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger”.

En su informe, el SG considera a la RDP un “principio” y hace hincapié en su cumplimiento e implementación, pilar por pilar. Respecto del tercer pilar, insiste en que comprende mucho más que el uso de la fuerza, pero reconoce que

“cuando el Consejo de Seguridad llega a la conclusión de que los medios militares son necesarios, los mandatos deben ser claros en cuanto a sus objetivos, duración prevista y procedimientos para examinar los progresos logrados. La acción militar colectiva también debe calibrarse y ser proporcional, y basarse en reglas de enfrentamiento que sean compatibles con la finalidad de la operación, que consiste en proteger, y se ajusten plenamente al derecho internacional. También debe tenerse en cuenta en la etapa más temprana



posible el apoyo que se requerirá para la consolidación de la paz después de la crisis. Esas iniciativas para mejorar la adopción de decisiones, supervisar el cumplimiento y respetar las normas de protección de los civiles contribuirán todas a lograr el objetivo de la protección responsable” (Ban, 2015: 15),

y hace expresa referencia al documento de Brasil que propuso la RAP. También señala seis prioridades para el segundo decenio de la RDP: Demostrar compromiso político; Invertir en la prevención de crímenes atroces; Garantizar una respuesta más oportuna y decisiva; Evitar que vuelvan a cometerse crímenes atroces; Fortalecer la acción regional; y Fortalecer las redes de pares. Como es de suponer, la tercera es de nuestro interés, y al respecto el SG, entre otras cosas, sostiene:

“el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de preparar una respuesta eficaz y colectiva. Por tanto, aliento a los miembros permanentes a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces y acojo con beneplácito toda iniciativa diseñada para mejorar la capacidad del Consejo a la hora de desempeñar sus funciones. Si los Estados ejercen su derecho al veto en situaciones como estas, deberían explicar públicamente qué estrategia alternativa proponen para proteger a las poblaciones en situación de riesgo” (Ban, 2015: 20).

El informe finaliza con una serie de recomendaciones a los Estados Miembros, pero ninguna de ellas relacionada con los aspectos más polémicos del tercer pilar.

En el diálogo interactivo de la AG, intervinieron 69 Estados Miembros, una organización regional (la UE), en nombre de 89 Estados y representantes de la sociedad civil (ICRTP, 2015). El apoyo a la RDP fue abrumadoramente mayoritario, y numerosos Estados favorables reconocieron como un obstáculo el problema del veto y apoyaron diferentes iniciativas encaminadas a pedir a los miembros permanentes del CS a abstenerse de vetar proyectos que versen sobre la comisión o posible comisión de los crímenes o actos de la RDP. Sin embargo, ello no se tradujo en ninguna propuesta concreta de implementación del tercer pilar.

Del lado de los Estados opositores, mientras Sudán e Irán moderaron sus críticas, tanto Venezuela como Cuba las radicalizaron al extremo de rechazar el concepto y gran parte del informe del SG. Los Estados de posición intermedia, por su parte, continuaron con su aproximación cautelosa al concepto.

Los resultados del diálogo de 2015 son escasos: por un lado, el hecho de que el décimo aniversario de la adopción de la RDP en el DF no haya sido aprovechado para volver a discutir la cuestión en el marco de una sesión formal de la AG es en sí mismo un retroceso (de hecho, varios Estados señalaron durante el diálogo que la RDP debía integrarse al programa de la AG); por el



otro, no se reflejó ningún cambio de postura sobre la RDP, de acuerdo al esquema tripartito adoptado en nuestra investigación y las propuestas para avanzar sobre la implementación del tercer pilar no pasan de meras exhortaciones a los miembros permanentes de no usar el veto, sin ninguna iniciativa en concreto.

En 2016, el tema del informe del SG fue “Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger”. En el mismo, el último de su gestión, el SG hace un diagnóstico de la situación actual de la RDP, con sus logros y desafíos pendientes. Respecto del uso de la fuerza en virtud del tercer pilar, el SG reconoce como una cuestión que los Estados Miembros desean ver aclarada, la de

“los criterios para emprender una acción colectiva ante situaciones en las que los Estados dejan manifiestamente sin proteger a poblaciones y, en particular, para plantearse el uso de la fuerza militar como respuesta apropiada. En resumen, ¿a quién corresponde decidir y en qué debe fundamentarse la decisión? En el acuerdo alcanzado en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial se indica que la comunidad internacional ha de actuar “por medio de las Naciones Unidas” para ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes atroces. También se afirma que debe emprenderse una acción oportuna y decisiva, “por medio del Consejo de Seguridad ... incluido su Capítulo VII ... si los medios pacíficos resultan inadecuados”. Así pues, el consenso alcanzado en 2005 deja claro que toda decisión de usar medios militares para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces debe regirse por las disposiciones en materia de seguridad colectiva contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a las cuales corresponden al Consejo de Seguridad facultades y responsabilidades específicas” (Ban, 2016: 8).

Aunque no propone ninguna medida concreta al respecto, sí al menos señala el problema del veto:

“Incumbe a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad una especial responsabilidad en la manifestación del liderazgo. Un avance concreto al respecto consistiría en convenir en moderar el uso del veto en las situaciones en que se cometan crímenes atroces, según la propuesta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, cuya iniciativa ya cuenta con el apoyo de una clara mayoría de Estados Miembros, y de una iniciativa conjunta encabezada por Francia y México. También es esencial que el Consejo vele por que se respeten las decisiones que adopta en relación con los crímenes atroces. Es sencillamente inaceptable que algunos Estados y grupos armados no estatales sigan violando el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y cometiendo crímenes atroces burlando al Consejo de Seguridad. En consecuencia, los miembros del Consejo deben estar mejor preparados para aprobar medidas dirigidas contra quienes se niegan a cumplir sus resoluciones en contravención del



Artículo 25 de la Carta. De no actuar contra quienes se desentienden descaradamente de la voluntad del Consejo de Seguridad, la reputación de las Naciones Unidas se verá empañada” (Ban, 2016:16).

En conjunto, el informe es loable por ser el primer intento de visibilizar algunos de los problemas del debate en torno a la RDP en lugar de soslayarlos. No obstante, la ausencia de propuestas concretas respecto de los mismos y su propia naturaleza de "canto de cisne" del mandato del SG le restan un vigor que en otro momento podría haber sido fundamental para alimentar el debate.

El 6 de septiembre tuvo lugar el octavo diálogo interactivo sobre la RDP de la AG. Incluyó la participación de 68 Estados Miembros y la UE, quienes representaron a 95 gobiernos. También participaron organizaciones de la sociedad civil. En el transcurso, los Estados Miembros mayoritariamente reafirmaron su compromiso con la RDP y apoyaron la visión del SG de movilizar la acción colectiva. Más de tres decenas de Estados, así como la UE, apoyaron las iniciativas para restringir el veto en caso de crímenes atroces, y muchos señalaron la necesidad de una nueva resolución sobre la RDP y la formalización del diálogo sobre la RDP en el programa de la AG (ICRTP, 2016).

Los Estados opositores continuaron mostrando señales de falta de unidad: mientras Irán y Sudán moderan sus críticas, Cuba, Venezuela y Nicaragua las radicalizan. Entre los Estados de posición intermedia, Rusia se preguntó cuál sería el valor de incorporar la RDP al programa de la AG, manifestando así sus reservas sobre el punto.

Por el lado del CS, desde mediados de 2015 hasta agosto de 2016 aprobó 15 resoluciones con menciones expresas a la RDP (Gifkins, 2016). En los debates celebrados este año sobre protección de civiles (sesiones 7606^a, 7685^a y 7711^a) se oyeron numerosas referencias a la RDP, incluso de los Estados de posición intermedia, como China, que ratificó su compromiso con el primer pilar. Sorprendentemente, pese a ser Venezuela miembro no permanente del CS en el período, no hizo escuchar sus críticas, las que no obstante vendrían en otra sesión (7621^a), convocada bajo su presidencia, para tratar el tema “Respeto de los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas como elemento clave para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, que pretendió aprovechar para criticar veladamente la RDP, pero en la que el concepto cosechó numerosos apoyos e incluso, menciones más elocuentes respecto de las iniciativas para reducir el veto.



En definitiva, los debates de 2015-2016, si bien muestran algunos tímidos rasgos positivos, incluso estos adolecen de problemas. En primer lugar, un amplio apoyo a las iniciativas de la abstención del uso del veto en casos relativos a la comisión de actos y crímenes de la RDP, pero que no está acompañado de la totalidad de los miembros permanentes y, por lo tanto, sus efectos se licúan. En segundo lugar, la reducción considerable de las críticas de algunos Estados opositores, como Irán y Sudán debe sin embargo cotejarse con la mayor radicalización que exhiben Cuba y Venezuela, quienes directamente optan por un abierto rechazo a la RDP. En tercer lugar, la RDP se invoca cada vez más en las resoluciones, particularmente del CS, pero el dato debe ser matizado por dos factores de gran relevancia para la cuestión: por un lado, la inmensa mayoría de las resoluciones se refieren al primer pilar de la RDP, es decir, la responsabilidad del Estado, y no a las responsabilidades propias de la comunidad internacional de acuerdo a los otros dos pilares; por el otro, ninguna de las resoluciones implica la adopción de medidas en virtud del tercer pilar y en ejercicio de la responsabilidad que el DF le confiere a las Naciones Unidas y al CS en particular.

Así, El análisis revela que no ha existido ningún salto cualitativo en el desarrollo de la RDP que nos permita afirmar que ha habido un cambio de período. La RDP continúa, entonces, dentro del período de reflexión en las Naciones Unidas.

IV. Las deudas pendientes de la RDP

En nuestro estudio de la RDP, identificamos siete puntos de divergencia en torno al concepto: la naturaleza de la RDP, la autoridad competente para decidir medidas en su ejercicio, el valor y jerarquía de los pilares, la cuestión de los criterios para el uso de la fuerza, el problema del cambio de régimen, la “vaguedad” de la RDP y la pretendida falta de consenso a su respecto, y la RDP como “concepto occidental” (Pezzano, 2016: 254 y ss.).

Ninguno de ellos ha sido resuelto por las Naciones Unidas y, de hecho, algunos se han profundizado, como lo evidencian las mayores críticas de los Estados opositores (como Cuba y Venezuela, que insisten en la falta de acuerdo respecto de la RDP, y su insistencia en considerarla una imposición occidental), mientras otros, lejos de ser debatidos, han directamente desaparecido de la discusión (como la cuestión de los criterios para el uso de la fuerza).



Surgen, entonces, dos interrogantes: ¿es posible plantear el desarrollo e implementación de la RDP sin un consenso en torno a su tercer pilar? y ¿a qué podemos atribuir estas dificultades? Consideramos que la respuesta al primero de ellos es negativa. El propio SG se ha encargado de señalar en reiteradas oportunidades que los tres pilares son iguales y agregó: *“Si los tres pilares fuesen desiguales, la estructura de la responsabilidad de proteger podría quedar inestable e inclinarse peligrosamente hacia uno u otro lado. Igualmente, si los tres pilares no son igualmente sólidos, la estructura puede derrumbarse”* (Ban, 2009: 12). Si no se discute uno de ellos, como de hecho sucede, se está provocando el desequilibrio que precisamente se declama evitar. De esa forma, la propia estrategia nos estaría indicando la forma de proceder, aunque ello redunde, como se verá, en una contradicción.

Pero incluso fuera de este marco, otro argumento nos parece esencial: el tercer pilar contiene la respuesta al problema que la RDP está llamada a solucionar, el llamado dilema de la intervención”, que Kofi Annan ilustrara en su célebre interpelación a los Estados Miembros en la AG en 1999: *“Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? En esencia, se trata de un problema de responsabilidad”* (Asamblea General, 1999). Soslayar o pretender ignorar este aspecto –con el pretexto de que la prevención es lo más importante de la RDP y que el uso de la fuerza es una medida de última ratio– implica desconocer para qué fue creada la RDP. En otras palabras, la RDP no puede ser implementada ni reconocida como concepto sin un debate serio sobre las implicancias de su tercer pilar.

El segundo interrogante tiene, por supuesto, una respuesta compleja y multicausal, que evidentemente excede los alcances de este análisis, por lo que nos limitaremos a mencionar dos factores que a nuestro entender son esenciales: las consecuencias no deseadas de la estrategia del SG y la falta de voluntad política de los Estados Miembros.

Consideramos que la propia estrategia del SG adolece de problemas estructurales en su implementación que han llevado a la situación actual. Como señalamos, el SG sostiene que los pilares son iguales. Sin embargo, de sus ocho informes, solo dedicó uno al tercer pilar, y apenas unas páginas del resto, que se reducen solo a unos párrafos si nos limitamos a analizar sólo la



posibilidad de intervención armada en ejercicio de la RDP. Vemos entonces que la implementación de la estrategia revela una importante contradicción con los postulados que la misma declama. Ello no es casual, sino que obedece a la forma en que la estrategia se ha implementado: primero construir el consenso en torno a los aspectos menos controversiales de la RDP para recién luego avanzar sobre los más polémicos. Sin embargo, ello se ha convertido en la práctica en un círculo vicioso: solo se discuten los aspectos sobre los que *ya hay* consenso (es decir, aquellos aspectos que *no* habría que discutir), sin que se produzca el salto hacia los aspectos más polémicos (los que, precisamente por ser polémicos, parece que no quisieran discutirse). A ello debe sumarse una cuestión de carácter procedimental. Es verdad que el sistema de diálogos informales permite al SG un alto grado de control sobre la estrategia, pero al mismo tiempo, sustraerlo del programa de la AG no solamente se aparta del claro mandato del Documento Final (lo que abonaría una de las críticas de los Estados opositores), sino que impide una discusión formal que concluya en resoluciones con la adopción de medidas concretas para implementar el concepto.

Pero los obstáculos en la implementación de la RDP no pueden achacársele exclusivamente a la estrategia del SG: la falta de voluntad política de los Estados es evidente, y en ese sentido, las consideraciones respecto de la soberanía, como lo sostuvimos en otro lugar (Pezzano 2016: 280 y ss.) son evidentes. Pero estas consideraciones no deben llevarnos a pensar que los Estados del denominado “Sur Global”, menos poderosos e históricamente defensores de su soberanía, se oponen a la RDP e impiden su consolidación. Los debates en las Naciones Unidas muestran que, no obstante las críticas de los Estados opositores y la cautela de los Estados de posición intermedia (que muchas veces se fundan o pretenden fundarse en concepciones en torno a la soberanía), el apoyo mayoritario a la RDP viene precisamente de los Estados menos poderosos, muchos de ellos del Sur Global. Por el contrario, son los Estados poderosos, como acertadamente opinó Luck (2009: 11), los más propensos a intervenir en caso de la adopción de medidas coercitivas en virtud del tercer pilar, quienes no desean ver limitadas sus facultades soberanas respecto de usar la fuerza; de allí su resistencia a la iniciativa brasileña de la RAP (Pezzano, 2016: 168) y la escasa aceptación de la propuesta del código de conducta sobre el veto. Ello constituye incluso una prueba de que la RDP no es una “creación occidental”, ni un pretexto imperialista, al encontrar precisamente en las potencias un obstáculo para su implementación. Además, pensamos que la renuencia de las



potencias a asumir un compromiso más fuerte con la RDP tiene una mayor influencia en su falta de implementación que la férrea oposición del reducido grupo de Estados críticos. De esa forma, un apoyo verbal que no encuentra traducción en los hechos resulta más dañino que un vociferante rechazo.

V. Consideraciones finales

Así las cosas, la RDP corre un grave peligro: y no es el peligro de desaparecer de la agenda internacional (no al menos en el corto plazo), sino uno mucho peor: el de transformarse en una etiqueta vacía de contenido que la comunidad internacional pueda usar a su antojo para “expresar su preocupación” por determinadas situaciones, eufemismo que denota su falta de compromiso para adoptar medidas fuertes que protejan a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

La RDP no equivale a la intervención armada, pero la incluye. De allí que sea tan erróneo sostener que se trata de otro nombre de la intervención humanitaria como afirmar que sólo contempla medidas de prevención y asistencia.

La RDP nació como una visión superadora de la intervención humanitaria, al cambiar el foco del debate y encauzarla dentro de un marco de legalidad y legitimidad, que contempla el uso de la fuerza sólo como el último recurso de un amplísimo espectro de medidas que, primero el Estado territorial (responsable) y luego la comunidad internacional a través de las NU pueden adoptar en ejercicio de tal responsabilidad.

Pero al mismo tiempo, y no obstante los loables esfuerzos de sus promotores en demostrar que la RDP es mucho más que el uso de la fuerza, el mismo es un aspecto que no puede soslayarse. Su debate es más que necesario.

¿Qué le deparará el futuro a la RDP? Es difícil decirlo. El sucesor de Ban Ki-moon, Antonio Guterres, fue un férreo defensor del concepto durante su mandato como ACNUR. Si actúa en consecuencia con sus opiniones, de seguro sabrá darle un renovado impulso a la implementación de la RDP en las Naciones Unidas, impulso ineludible si lo que se pretende es construir, en definitiva, un mundo más responsable.



BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General (1999), Acta literal de la 4ª sesión plenaria. Quincuagésimo cuarto período de sesiones. Documento A/54/PV.4. Naciones Unidas, Nueva York.
- Asamblea General (2005): *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Resolución 60/1, Naciones Unidas, Nueva York.
- Ban Ki-moon (2008), *Address at an event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World"*. Documento SG/SM/11701. Naciones Unidas, Nueva York.
- Ban Ki-moon (2009), *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Informe del Secretario General. Documento A/63/677, Naciones Unidas, Nueva York.
- Ban Ki-moon (2015), *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, Documento A/69/981, Naciones Unidas, Nueva York.
- Ban Ki-moon (2016), *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, Documento A/70/999, Naciones Unidas, Nueva York.
- CIISE (2001): *La responsabilidad de proteger*, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, Ottawa.
- Evans, Gareth (2008): *The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?*. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2008/the-responsibility-to-protect-an-ideawhose-time-has-come-and-gone.aspx>, al 15 de septiembre de 2016.
- Gifkins, Jess (2016), *UN Security Council Resolutions and the Responsibility to Protect*, disponible en <https://r2pasiapacific.org/filething/get/4949/%5BAP%20R2P%20Policy%20Brief%206.3%5D%20UN%20Security%20Council%20Resolutions%20and%20the%20Responsibility%20to%20Protect.pdf>, al 5 de octubre de 2016.
- ICRTP (2015), *Summary of the Seventh General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect*, disponible en <http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final.pdf>, al 20 de septiembre de 2016.
- ICRTP (2016), *Summary of the Eight General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect*, disponible en [http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Summary%20UNGA%20dialogue%206%20%20September\(3\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Summary%20UNGA%20dialogue%206%20%20September(3).pdf), al 20 de septiembre de 2016.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Luck, Edward C. (2009), "Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect", *Global Responsibility to Protect* Vol. 1 (2009), pp. 10-21.
- Naciones Unidas (2011): *Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas*, Nueva York.
- Pezzano, Luciano (2016): *La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas*, CEA-Advocatus, Córdoba.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp